Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12973**

18. Wahlperiode 28.06.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Lisa Paus, Kordula Schulz-Asche, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/12559 –

Rechtssicherheit für bürgerschaftliches Engagement – Gemeinnützigkeit braucht klare Regeln

A. Problem

Die Antragsteller betonen im vorliegenden Antrag, dass das Gemeinnützigkeitsrecht der Anpassung und Modernisierung bedarf, um eine angemessene Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure sicherzustellen.

B. Lösung

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll,

1. zur Verminderung der bestehenden Rechtsunsicherheiten sicherzustellen, dass politische Äußerungen von Vertretern gemeinnütziger Organisationen im Rahmen des verfolgten gemeinnützigen Zweckes grundsätzlich erlaubt sind. Zudem ist eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass bei der Mittelverwendung eine Bagatellgrenze (prozentual und absolut) für politische Tätigkeiten im Sinne der Beeinflussung der politischen Willensbildung festgelegt wird. Die Unterstützung von politischen Parteien bleibt weiterhin verboten;
2. den Zweckkatalog nach § 52 Abs. 2 AO grundsätzlich entsprechend der sich im Zeitablauf gewandelten Gegebenheiten zu überarbeiten, zumindest aber um die Zwecke der Förderung der Gleichberechtigung von Lebenspartnerschaften und Trans- wie Intersexueller, von Frieden, Menschenrechten, Demokratie sowie auch der Einrichtung und Unterhaltung des Freifunks (BR-Drs. 107/17) zu ergänzen;
3. die Bildung einer Bundesbehörde, vergleichbar mit der „Charity Commission“ in Großbritannien, zu prüfen, die der Zivilgesellschaft beratend unter anderem bei der Frage nach zulässigen politischen Tätigkeiten zur Seite

steht, aber auch über die An- und Aberkennung der Gemeinnützigkeit entscheidet;

4. zur weiteren Erhöhung der Transparenz und Publizität zudem eine gesetzliche Grundlage für ein öffentlich einsehbares Gemeinnützigkeitsregister zu schaffen, das von der neuen Bundesbehörde betrieben wird. Bestehende Selbstverpflichtungsinitiativen und Transparenzregelungen für den dritten Sektor sollen unter Berücksichtigung der Größenklassen gemeinnütziger Organisationen vereinheitlicht und um grundlegende, verpflichtende Publizitätspflichten ergänzt werden;

5. zur verbesserten Rechenschaftspflicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen, deren Wirkungsweise und Projekten verstärkt zu erforschen, die öffentliche Förderung an klaren und transparenten Kriterien auszurichten und sich für einen einheitlichen EU-Rahmen für europäische Non-Profit-Organisationen einzusetzen;

6. Spenderinnen und Spender vor unseriösen Haus- und Straßensammlungen zu schützen, indem gemeinsam mit den Bundesländern am Aufbau einer bürokratie- und personalarmen Sammlungsaufsicht wie in Rheinland-Pfalz gearbeitet wird.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Der Antrag diskutiert keine Alternativen.

D. Kosten

Der Antrag beinhaltet keine Angaben zu den Kosten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 18/12559 abzulehnen.

Berlin, den 28. Juni 2017

Der Finanzausschuss

Ingrid Arndt-Brauer
Vorsitzende

Lisa Paus
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Lisa Paus

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/12559** in seiner 240. Sitzung am 22. Juni 2016 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag beschließen soll,

I. festzustellen,

dass das Gemeinnützigkeitsrecht der Anpassung und Modernisierung bedarf, um eine angemessene Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure sicherzustellen.

II. die Bundesregierung aufzufordern,

1. zur Verminderung der bestehenden Rechtsunsicherheiten sicherzustellen, dass politische Äußerungen von Vertretern gemeinnütziger Organisationen im Rahmen des verfolgten gemeinnützigen Zweckes grundsätzlich erlaubt sind. Zudem ist eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass bei der Mittelverwendung eine Bagatellgrenze (prozentual und absolut) für politische Tätigkeiten im Sinne der Beeinflussung der politischen Willensbildung festgelegt wird. Die Unterstützung von politischen Parteien bleibt weiterhin verboten;
2. den Zweckkatalog nach § 52 Abs. 2 AO grundsätzlich entsprechend der sich im Zeitablauf gewandelten Gegebenheiten zu überarbeiten, zumindest aber um die Zwecke der Förderung der Gleichberechtigung von Lebenspartnerschaften und Trans- wie Intersexueller, von Frieden, Menschenrechten, Demokratie sowie auch der Einrichtung und Unterhaltung des Freifunks (BR-Drs. 107/17) zu ergänzen;
3. die Bildung einer Bundesbehörde, vergleichbar mit der „Charity Commission“ in Großbritannien, zu prüfen, die der Zivilgesellschaft beratend unter anderem bei der Frage nach zulässigen politischen Tätigkeiten zur Seite steht, aber auch über die An- und Aberkennung der Gemeinnützigkeit entscheidet;
4. zur weiteren Erhöhung der Transparenz und Publizität zudem eine gesetzliche Grundlage für ein öffentlich einsehbares Gemeinnützigkeitsregister zu schaffen, das von der neuen Bundesbehörde betrieben wird. Bestehende Selbstverpflichtungsinitiativen und Transparenzregelungen für den dritten Sektor sollen unter Berücksichtigung der Größenklassen gemeinnütziger Organisationen vereinheitlicht und um grundlegende, verpflichtende Publizitätspflichten ergänzt werden;
5. zur verbesserten Rechenschaftspflicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen, deren Wirkungsweise und Projekten verstärkt zu erforschen, die öffentliche Förderung an klaren und transparenten Kriterien auszurichten und sich für einen einheitlichen EU-Rahmen für europäische Non-Profit-Organisationen einzusetzen;
6. Spenderinnen und Spender vor unseriösen Haus- und Straßensammlungen zu schützen, indem gemeinsam mit den Bundesländern am Aufbau einer bürokratie- und personalarmen Sammlungsaufsicht wie in Rheinland-Pfalz gearbeitet wird.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag in seiner 97. Sitzung am 28. Juni 2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 18/12559 in seiner 121. Sitzung am 28. Juni 2017 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/12559.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** erinnerten daran, dass man zum Ende der letzten Legislaturperiode federführend im Finanzausschuss das Gemeinnützigkeitsrecht umfangreich reformiert habe, und damit auch viele Verbesserungen für Vereine, Stiftungen und ehrenamtlich Tätige umgesetzt worden seien.

Man würde sich freuen, wenn man dies in der nächsten Legislaturperiode wieder gemeinsam machen könne. Es gebe durchaus Spielraum und Potenzial für Verbesserungen, was etwa die Zweckbestimmung in der Abgabenordnung angehe. Man glaube, dass man durch Klarstellungen, Präzisierungen und auch Neuaufnahmen von Zweckbestimmungen dazu beitragen könne, die gesellschaftliche Partizipation und Teilhabe zu fördern, um noch mehr Menschen dazu zu bringen, sich gesellschaftlich und gemeinnützig zu engagieren.

Der vorliegende Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei aber nicht geeignet, dieses Ziel zu verwirklichen. Auch vor dem Hintergrund der Debatte um das Gerichtsurteil zum Fall „Attac“ müsse man sich noch einmal die grundsätzliche Frage vor Augen führen, wie man etwa mit dem Phänomen der Nichtregierungsorganisationen (englisch NGO) umgehen wolle. Inwieweit man zulassen wolle, dass dort der politische Zweck als gemeinnütziger Zweck definiert werde oder Spielräume im Verhältnis zum Parteiengesetz eröffnet würden. All das seien Fragen, die sich mit diesem Antrag nicht lösen lassen würden. Das müsse in einem parlamentarischen Prozess erfolgen. Vor diesem Hintergrund lehne man den Antrag ab.

Die **Fraktion DIE LINKE.** wies darauf hin, dass es die Probleme, die die Regelungen zur Gemeinnützigkeit im Detail unbestreitbar enthalten würden, seit Jahrzehnten gebe. In regelmäßigen Abständen würden Kommissionen erfolglos versuchen, das Gemeinnützigkeitsrecht zu reformieren:

– 1988 sei auf Betreiben des Finanzausschusses vom Bundesministerium der Finanzen eine unabhängige Sachverständigenkommission mit dem Prüfungsauftrag zur Vereinfachung und Verbesserung des Gemeinnützigkeitsrechts einberufen worden (vgl. BT-Drs. 10/4513, S. 15). Die Ergebnisse und Empfehlungen seien ignoriert worden.

– 2002 habe die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ in ihrem Abschlussbericht umfassende Vorschläge zur Änderung des Spenden- und Gemeinnützigkeitsrechts unterbreitet (BT-Drs. 14/8900, S. 297ff).

– 2006 sei vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein Gutachten zum Thema "Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“ erstellt worden.

– 2007 sei mit dem Gesetzentwurf zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements (BT-Drs. 16/5200) das Gemeinnützigkeitsrecht reformiert worden, ohne die bisherigen Arbeiten zu berücksichtigen.

– Von 1998 bis 2005 seien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Regierung gewesen. Maßnahmen zur Verbesserung des Gemeinnützigkeitsrechts habe es nicht gegeben, obschon erhebliche Vorarbeiten geleistet worden seien.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN befasse sich mit diesen Vorarbeiten nicht. Er wiederhole „platt“ die Behauptungen der Allianz der gemeinnützigen Organisationen, die für mehr Rechtssicherheit werben würden. Diese Behauptungen seien aber nur teilweise zutreffend.

Es sei falsch, dass politische Betätigung problematisch wäre. Seit mehr als 35 Jahren gebe es eine ständige Rechtsprechung der Finanzgerichte, in welchem Rahmen sich gemeinnützige Verbände politisch artikulieren dürften -

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und auch sollten. Der Bundesfinanzhof habe 2011 entschieden: "Nach der Senatsrechtsprechung fördert eine Körperschaft auch dann ausschließlich ihren gemeinnützigen Satzungszweck, wenn sie gelegentlich zu tagespolitischen Themen im Rahmen ihres Satzungszwecks Stellung nimmt, sofern die Tagespolitik nicht Mittelpunkt der Tätigkeit der Körperschaft ist oder wird, sondern der Vermittlung der Ziele der Körperschaft dient. Denn häufig ist die begünstigte Tätigkeit zwangsläufig mit einer gewissen politischen Zielsetzung verbunden.“ In diesem Rahmen habe sich auch das Urteil im Fall „Attac“ bewegt. Deswegen habe man auch das Vorgehen der Bundesregierung für falsch gehalten, gegen dieses Urteil Berufung einzulegen.

Ebenso sei falsch, was auch insbesondere das Fachgespräch der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN selbst ergeben habe, dass die Finanzbehörden davon keine Ahnung haben und willkürlich entscheiden würden, was gemeinnützig sei.

Problematisch sei der Vorschlag eine "unabhängige Kommission" zu bilden, die darüber anstelle der lokalen Finanzbehörden wache. Zentralismus sei nur dann hilfreich, wenn diese Gremien auch mit Leuten des eigenen politischen Lagers besetzt seien; das könne sich aber auch wieder ändern.

Die Allianz fordere letztlich, dass auch rein politische Aktivitäten gemeinnützig sein sollten. Damit sei eine Grenzziehung zur politischen Parteien nicht mehr möglich. Es drohe die Entstehung von steuerlich geförderten Super-PACs (Political Action Committee - PAC) nach amerikanischen Vorbild, die massiv Geld einsammeln würden, weil für sie die Regeln der Parteienfinanzierung nicht gelten würden, und damit Parteien fördern oder behindern würden. Dass auch Pegida und andere "unerwünschte Organisationen" gern gemeinnützig wären, sei ein weiterer Schauplatz.

Die Erweiterung des Katalogs sei unnötig und gefährlich. Mit jedem neuen Zweck, der aufgenommen werde, würden sich zwei weitere anmelden, die dies auch verlangen würden. Im Moment sei auch das Thema „eSport“ in der Diskussion, das bisher noch nicht als Sport anerkannt worden sei und bisher nicht gemeinnützig sei.

Die Fraktion DIE LINKE. betonte abschließend, dass das Gemeinnützigkeitsrecht reformiert werden müsse. Das solle aber nicht punktuell, sondern grundlegend erfolgen. Es habe dafür viele Vorarbeiten in den letzten Jahre gegeben, aus denen eine solide Politik solide Gesetze machen könne.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass der vorliegende Antrag eine längere Vorgeschichte habe. Im letzten Jahr habe man eine Große Anfrage an die Bundesregierung zu diesem Themengebiet gestellt. Ein Auslöser sei auch die juristische Auseinandersetzung um den Fall „Attac“ gewesen, die seit über drei Jahren auf dem Rücken dieser Organisation ausgetragen werde. Dies sei aber nicht die einzige gemeinnützige Organisation, die mit einer gewissen Rechtsunsicherheit im Gemeinnützigkeitsrecht zu kämpfen habe. Auch bei einer Veranstaltung der Bucerius Law School sei kürzlich das Thema Rechtsunsicherheit im Bereich des Steuerrechts für gemeinnützige Organisationen diskutiert worden. Der Deutsche Juristentag werde nächstes Jahr das Thema Gemeinnützigkeitsrecht und seine Weiterentwicklung zum Schwerpunkt haben. In diesem Zusammenhang sehe man den Antrag. Man sei der Auffassung, dass man mehr Rechtssicherheit im Gemeinnützigkeitsrecht brauche.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bestritt, dass der Antrag nur eine Forderung enthalte und sich nur mit Thema „Attac“ beschäftige. Außerdem könne jeder erkennen, dass man nicht die Position der Allianz der gemeinnützigen Organisationen vertrete. Man setze sich für eine einheitliche Auslegung der Finanzämter bei der Beurteilung der Gemeinnützigkeit ein. Im Rahmen des erwähnten Fachgesprächs sei deutlich geworden, dass die Finanzbeamten bei der Beurteilung der Gemeinnützigkeit Auslegungsspielräume hätten. Man habe eine sehr große Hochachtung vor den Finanzbeamten, die sich damit befassen würden. Allerdings sei auch deren Verantwortung sehr groß. Denn für NGOs sei die Frage der An- oder Aberkennung der Gemeinnützigkeit mit erheblichen Rechtsfolgen verbunden. Es sei nicht der erste Fall, wo nach einer Aktion wie beispielsweise „Stuttgart 21“ die Frage der Gemeinnützigkeit neu bewertet worden sei. Ein anderes Beispiel sei die Bekämpfung von HIV in Afrika, das zentral von einer NGO politisch thematisiert worden sei. Es sei klar, dass die eingesetzten finanziellen Mittel mehrheitlich dem nichtpolitischen gemeinnützigen Zweck entsprechen müssten. Aber die Frage sei, in welchem Verhältnis dazu politische Äußerungen und Tätigkeiten stehen dürften. Insofern wäre eine entsprechende Klarstellung zur Beteiligung an politischen Prozessen und dem Einsatz von finanziellen Ressourcen hilfreich.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Zweckkatalog nach § 52 Absatz 2 AO sei Ergebnis einer historischen Entwicklung. Es sei daher sinnvoll sich anzuschauen, inwieweit er in dieser Form noch seinen Zweck erfülle. Man sehe dort Ergänzungsbedarf und halte eine andere Form der Systematisierung für notwendig.

Die Debatten um den ADAC oder den DFB würden die unterschiedlichen Entwicklungen von Organisationen in diesem Bereich und deren überwiegend wirtschaftliche Interessen aufzeigen. Deshalb sei die Diskussion darüber notwendig, inwieweit man im Gemeinnützigkeitsrecht für mehr Klarheit sorge, damit entsprechende Missbräuche besser geahndet wer-den könnten.

Darüber hinaus wünsche man sich mehr Transparenzpflichten. Große gemeinnützige Organisationen hätten weniger Publizitätspflichten als entsprechende Aktiengesellschaften in gleicher Größe zu erfüllen.

Neben dem Thema Transparenz wolle man auch über die Bildung einer Bundesbehörde, ähnlich der „Charity Commission“ in Großbritannien, diskutieren. Die Charity Commission entwickle Kriterien, die konkreter als der Gesetzestext seien und die auch eine andere rechtliche Qualität als die Rundschreiben der Finanzverwaltung hätten. In diesem Zusammenhang könne auch diskutiert werden, inwieweit eine solche Behörde über die An- und Aberkennung der Gemeinnützigkeit entscheiden oder als Schiedsstelle fungieren könnte.

Da man aber feststelle, dass es an einer entsprechenden Bereitschaft für das vorgetragene Anliegen bei den anderen Fraktionen im Finanzausschuss momentan noch fehle, wolle man das Thema in der nächsten Legislaturperiode weiterverfolgen.

Berlin, den 28. Juni 2017

Lisa Paus
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.